

УДК 342.529

УРОВНИ И СУБЪЕКТЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

канд. юрид. наук И.Н. КИРЯКОВА
(Полоцкий государственный университет)

В настоящее время на уровне правовой доктрины нет единого подхода к определению термина «делегированное законодательство». Разные ученые дают толкование указанного понятия со своей точки зрения. Существующие взгляды ученых в отношении категории «делегированное законодательство» можно свести к рассмотрению ее в узком и широком смысле слова, что позволяет разграничивать акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, и акты, издаваемые в порядке делегирования иных полномочий, которые представляют собой виды делегированного законодательства. «Делегированное законодательство» – совокупность нормативных правовых актов, издаваемых различными государственными органами, занимающими различную ступень в иерархии нормативных правовых актов. Данный вывод объясняется тем, что термином «законодательство» обозначается вся система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, куда входят как законодательные акты, так и другие акты законодательства. Главным основанием разграничения актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, и актов, издаваемых в порядке делегирования иных полномочий, является различие субъектов делегирования, а соответственно, уровней, на которых происходит передача полномочий.

Введение. Отличия узкого и широкого толкования термина «делегированное законодательство» заключаются в учете субъектов делегирования, а значит, уровней, на которых происходит передача полномочий, а также юридической силы издаваемых в таком порядке актов. В первом случае субъектами делегирования выступают парламент, с одной стороны, и правительство или президент – с другой. Издаваемые правительством или президентом в порядке делегирования полномочий акты имеют силу закона. Во втором случае субъектами делегирования выступают парламент или другие государственные органы, с одной стороны, и правительство, президент или другие государственные органы – с другой. Издаваемые в данном случае акты могут как обладать юридической силой закона, так и не обладать ею. Следовательно, акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, издаются президентом, правительством и другими высшими государственными органами и должностными лицами на основании законодательных полномочий, переданных парламентом посредством закона, в котором определен предмет регулирования данных актов и срок для реализации полномочий.

Основными признаками указанных актов являются:

- 1) издание высшими государственными органами (президент, правительство) и должностными лицами;
- 2) возможность делегирования предусмотрена в конституции, а делегирование осуществляется только парламентом;
- 3) в большинстве случаев субделегирование полномочий запрещается. Здесь можно вести речь о «делегированном законотворчестве, так как данные акты издаются на основании предоставленных парламентом или конституцией (законом) законодательных полномочий органом, не обладающим такими полномочиями, под контролем парламента» [1, с. 22 – 23].

Акты, издаваемые в порядке делегирования иных полномочий, издаются президентом, правительством, министрами и другими исполнительными и распорядительными органами, должностными лицами и органами местного управления и самоуправления на основании полномочий, не относящихся к законодательным, обычно не входящих в их компетенцию, переданных им парламентом или другими государственными органами.

Таким образом, критериями разграничения актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, и актов, издаваемых в порядке делегирования иных полномочий, являются:

- 1) субъекты, которые делегируют свои полномочия;
- 2) субъекты, которым делегируются полномочия;
- 3) содержание передаваемых полномочий;
- 4) количество уровней, на которых происходит делегирование полномочий;
- 5) возможность субделегирования полномочий.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что количество уровней, на которых происходит передача полномочий, зависит от характера передаваемых полномочий. Также это обусловлено правовыми традициями той или иной правовой семьи.

Основная часть. Наличие множества уровней делегирования полномочий наиболее характерно для Англии, где правом принимать акты, издаваемые в порядке делегирования полномочий, наделен широкий круг субъектов.

Как отмечает А.А. Мишин, «субъектами делегированного законодательства в Великобритании являются министры, которые имеют право делегировать свое право на издание нормативных актов главам подчиненных им учреждений и ведомств, которые в свою очередь могут передавать это право нижестоящим ведомствам, в результате чего возникает многоступенчатая субделегация. Субъектами делегированного законодательства также являются органы местного управления» [2, с. 260].

В США делегирование нормотворческих полномочий возможно в отношении федеральных судов. Например, в статье 84 Закона «О Верховном суде» 1981 года закреплено право судов принимать процедурные правила. В Англии также судебные органы в порядке делегирования полномочий от Парламента могут принимать процедурные и иные правила.

В большинстве стран общего права нормотворческие полномочия делегируются местным органам [3, с. 587 – 588]. Например, в соответствии со статьями 117 и 118 Конституции Италии 1947 года в случае необходимости центральные органы государства могут делегировать областям иные (дополнительные государственные) полномочия в сфере управления на основании закона. В свою очередь область может передавать отдельные государственные полномочия также в сфере управления на муниципальный уровень провинциям и коммунам.

В Великобритании Закон о местном самоуправлении Англии и Уэльса 1972 года передал окружным и районным (в Лондоне) муниципальным советам полномочия по обеспечению функционирования некоторых объектов государственного значения и решению других государственных вопросов.

В Германии в компетенции органов местного самоуправления «в соответствии с традиционным коммунальным правом» также различают самостоятельные задачи, вытекающие из самоуправления общин (собственные задачи), и порученные задачи коммунальных органов муниципального управления. К порученным задачам (делам) обычно относятся функции, возложенные законодательством земель. Это так называемая «делегированная сфера влияния».

В Швеции в настоящее время органы местного управления ответственны на основе специальных законов за определенные вопросы («статутные»), что является не местными, а государственными функциями.

Аналогичным образом законодательство Финляндии выделяет так называемые «агентские» функции, вытекающие из данных сверху поручений, которые также устанавливаются специальными законами. Японский Закон о местной автономии 1947 года предусматривает три группы функций, выполняемых местными органами. Одна из них – это делегированные центральными ведомствами полномочия, которые именуются «агентскими функциями». Осуществляя эти полномочия, местный орган функционирует исключительно в качестве агента государства.

В соответствии со статьей 9 Закона Латвии «О самоуправлениях» учреждения государственного управления, если это предусмотрено в законах и правилах Кабинета министров, могут уполномочить самоуправления выполнять отдельные функции учреждений государственного управления, определив порядок их выполнения и осуществляя надзор над выполнением этих функций [4].

Анализ законодательства зарубежных стран позволяет выделить следующие требования, предъявляемые к процедуре передачи государственных полномочий местным органам власти:

- 1) передача производится в соответствии с принципом субсидиарности;
- 2) передача отдельных государственных полномочий осуществляется на основании специального законодательного акта с возможным заключением дополнительных соглашений и (или) договоров;
- 3) процедура сопровождается передачей необходимых материальных, финансовых, информационных иных ресурсов со стороны государства местным органам власти;
- 4) переданные полномочия сохраняют государственно-правовую природу, при этом органы государственной власти контролируют как исполнение переданных полномочий, так и использование переданных средств и ресурсов, сохраняют право давать указания («императивные консультации») по поводу реализации;

5) устанавливается ответственность перед государством за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных государственных полномочий местным органам власти в пределах переданных финансовых, материальных иных ресурсов [4].

Нельзя обойти вниманием Европейскую Хартию местного самоуправления, она провозглашает, что «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных, конкретных полномочий».

Например, в Российской Федерации Правительство может делегировать полномочия федеральным органам исполнительной власти (министерствам, ведомствам), а также органам исполнительной власти субъектов Федерации [3, с. 224].

К субъектам делегированного законодательства во Франции А.А. Мишин относит Президента, Премьер-министра и министров, которые издают ордонансы, декреты, решения, постановления, инструкции [2, с. 261].

Что касается уровней делегирования полномочий в Республике Беларусь, то здесь также можно указать несколько примеров. Согласно части 4 статьи 406 Трудового кодекса Республики Беларусь примерный договор о коллективной материальной ответственности утверждается Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом [5].

Согласно статье 61 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» полномочия исполнительных и распорядительных органов могут делегироваться ими должностным лицам либо структурным подразделениям этих исполнительных и распорядительных органов, а также другим государственным органам и иным организациям, нижестоящим исполнительным и распорядительным органам.

Советы депутатов вправе по взаимному согласию Советов депутатов различных территориальных уровней делегировать друг другу отдельные полномочия наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами; делегировать свои полномочия исполкомам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, осуществляемых исключительно на сессиях Советов депутатов [6].

Рассматривая вопрос, связанный с уровнями делегирования полномочий, необходимо проанализировать возможность субделегации, т.е. передачи делегированных полномочий другому органу государственной власти. Большинство ученых считает, что субделегация запрещается. Если она разрешается, то в редких случаях (В.В. Маклаков, Б.А. Страшун). Что касается практики субделегации, то в конституциях, закрепляющих возможность делегирования полномочий, также нет единого подхода.

Например, согласно статье 82 Конституции Испании не допускается субделегация властям иным, чем Правительство [7]. Конституция ФРГ 1949 года (статья 80) допускает субделегацию, если это разрешено уполномочивающим законом и осуществляется на основании правового постановления Правительства [8].

Таким образом, возможность осуществления субделегации зависит от позиции законодательного органа.

Заключение. Анализ зарубежной, отечественной теории и практики позволяет выделить *пять уровней делегирования полномочий*:

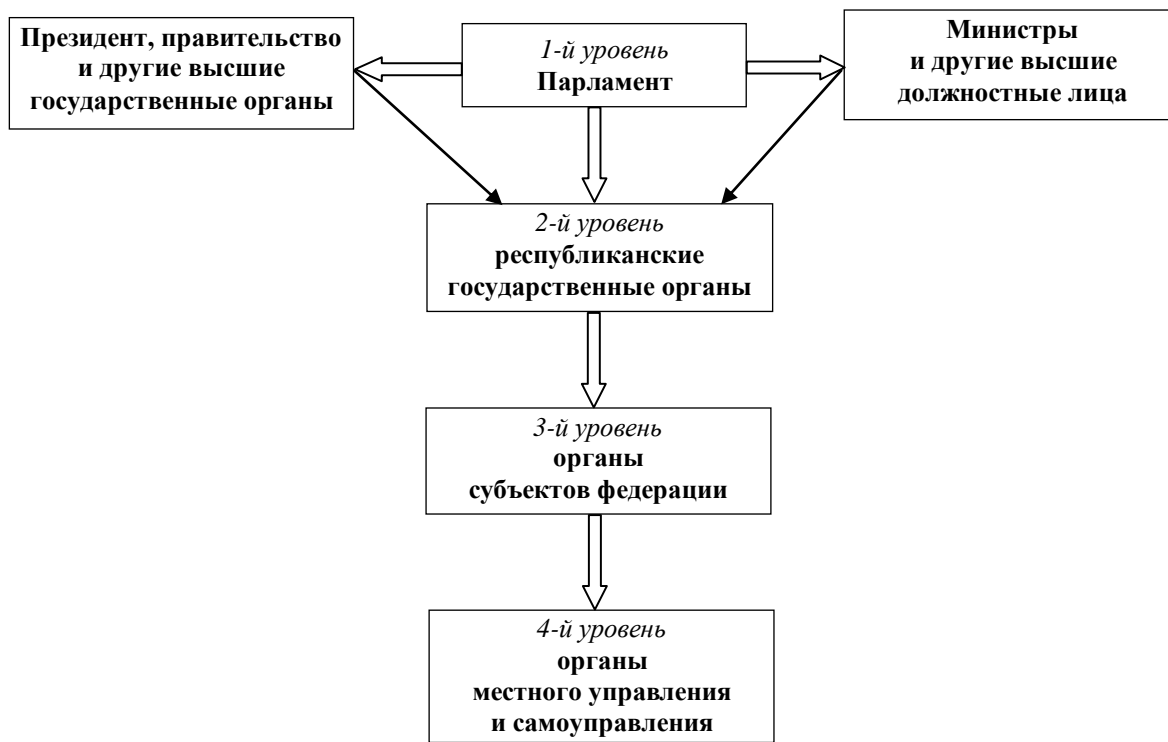
- 1-й уровень – передача полномочий происходит только от парламента высшим государственным органам или должностным лицам;
- 2-й уровень – передача полномочий происходит от парламента или других высших государственных органов, должностных лиц республиканским государственным органам;
- 3-й уровень – передача полномочий происходит от парламента или других высших государственных органов, должностных лиц органам субъектов федерации;
- 4-й уровень – передача полномочий происходит от высших государственных органов органам местного управления и самоуправления;
- 5-й уровень – передача полномочий происходит от республиканских государственных органов органам местного управления и самоуправления.

Субъектами делегирования полномочий являются:

- 1) президент;
- 2) парламент;
- 3) правительство;
- 4) другие высшие государственные органы;
- 5) министры;
- 6) другие высшие должностные лица;
- 7) республиканские государственные органы;
- 8) иные должностные лица;
- 9) органы субъектов федерации;
- 10) органы местного управления и самоуправления.

Схематично уровни, на которых может осуществляться делегирование полномочий, и субъекты делегирования полномочий представлены на рисунке 1. Данная схема является наиболее типичной, так как количество уровней делегирования полномочий зависит от формы государственного устройства страны, формы правления и других факторов. Например, делегирование полномочий местным органам характерно для таких стран, как Италия, Великобритания, Германия, Швеция, Япония, Латвия, Респу-

лика Беларусь. Делегирование полномочий субъекта Федерации характерно для стран с федеративным устройством – это Российская Федерация, Швейцария. На каждом уровне возможно делегирование полномочий между субъектами соответствующего уровня (например, президент – правительство; областной Совет депутатов – областной исполнительный комитет).



Уровни делегирования полномочий

Представляется целесообразным издание актов на основании делегированных законодательных полномочий только на первом уровне. Это обосновывается характером и важностью передаваемых полномочий (законодательные полномочия).

Парламент является законодательным органом, поэтому делегирование законодательных полномочий должно исходить только от него. Свои законодательные полномочия парламент реализует через закон, который призван регулировать наиболее важные общественные отношения. Важность данных общественных отношений требует их урегулирования и в порядке делегирования законодательных полномочий актом, обладающим высокой юридической силой, издаваемым высшим государственным органом или должностным лицом.

Данный вывод находит свое обоснование у С.В. Полениной, которая считает, что «при выборе вида нормативного правового акта, законодатель должен учитывать, чтобы форма соответствовала содержанию, и наоборот».

В идеальном типе нормативного правового акта взаимодействие между элементами должно быть следующим: от места органа, издавшего акт, в системе государственных органов зависит юридическая сила нормативного правового акта; от юридической силы нормативного правового акта зависит его содержание, а следовательно и круг регулируемых отношений. Должна действовать презумпция: чем выше юридическая сила акта, тем более важные отношения он регулирует [9, с. 32 – 37].

В отношении возможности осуществления субделегации видится обоснованным установить запрет на субделегацию законодательных полномочий в силу их характера и важности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Правотворческий процесс: учеб. пособие / Г.А. Василевич, С.М. Сивец. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2008. – 303 с.
2. Мишин, А.А. Конституционное право зарубежных стран: учебник / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1998. – 456 с.

3. Марченко, М.Н. Источники права: учеб. пособие для вузов / М.Н. Марченко. – М.: Проспект: Велби, 2008. – 759 с.
4. Пивоваров, К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт / К.А. Пивоваров // Сибирский юрид. вест. – 2002. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20021/pivovarov.html>. – Дата доступа: 18.09.2010.
5. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З; с изм. и доп.: текст по состоянию на 9 нояб. 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70.
6. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617- XII; с изм. и доп.: текст по состоянию на 19 янв. 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/137.
7. Конституция Испании // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: www.constitution.garant.ru/DOC_3864829.htm. – Дата доступа: 15.10.2010.
8. Конституция Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: www.constitution.garant.ru/DOC_3864885. – Дата доступа: 15.09.2010.
9. Поленина, С.В. Научные основы типологии нормативных правовых актов в СССР / С.В. Поленина, Н.В. Сильченко. – М.: Наука, 1987. – 150 с.

Поступила 19.03.2012

LEVELS AND SUBJECTS OF DELEGATING POWER

I. KIRYAKOVA

Nowadays there are different opinions to definition of term «delegated legislation». Different scientists have their own view of interpreting this term. This circumstance explains different maintenance of this term. The term «delegated legislation» is often understood in width and narrow sense, so acts, which are passed on the basis of delegate of legislative power, and acts, which are passed on the basis of delegate of other power, are distinguished as variety of the delegated legislation. Delegated legislation is a unity of legal acts, which are passed by different state organs are on different level in legal acts, which regulate public relations consisted of legislative acts and an other acts of legislation. Main distinction of acts, which are passed on the basis of delegate of legislative power, and acts, which are passed on the basis of delegate of other power, is difference of subjects of delegating, so and levels, where the power is passed.